

Lukovics Miklós – Savanya Péter (szerk.) 2013: Új hangsúlyok a területi fejlődésben.
JATEPress, Szeged, 209-223. o.

Önkormányzati szerepek és eszközök a helyi gazdaságfejlesztésben

Lendvay Endre¹ – Nagyné Molnár Melinda²

Az önkormányzatok gazdaságfejlesztési cselekvéseinek célja egy vagy több környezeti tényezőnek a település célja szerinti átalakítása vagy a megváltoztatásuk révén alkalmazkodni a környezet diktálta feltételekhez. A településekre ható környezeti tényezők meghatározhatók a PESTEL elemzés segítségével. A magyar önkormányzatok szerteágazó szereprendszerükből adódóan több eltérő karakterisztikájú, egymás hatását erősíteni és gyengíteni egyaránt képes eszközrendszerrel rendelkeznek. A helyi gazdaságfejlesztés gyakorlatában a rendelkezésre álló eszközöket ritkán alkalmazzák önmagukban, többnyire valamilyen tudatosan vagy esetlegesen kialakult kombinációjukkal találkozhatunk. Írásunkban az azonosított szerepek és a megcélzott környezeti tényezők viszonyát elemezzük konkrét esetek bemutatásával. A szerepek és hatások kapcsolatrendszerének áttekintésére készült az egyelőre még kvalitatív, de a későbbiekben kvantitatív eszközzé fejleszthető eszköz-hatás mátrix.

Kulcsszavak: környezeti tényezők, PESTEL analízis, önkormányzati szerepek, eszköz-hatás mátrix

1. Bevezetés

A magyar önkormányzati rendszer az elmúlt évtizedekben többszöri átalakuláson ment át. A települések mind a rendszer, mind pedig a ható környezeti tényezők változásait rugalmasan kezelték. Témául ezt az alkalmazkodó-készséget választottuk. A gazdaságfejlesztés – településtől független – alapcéljának meghatározását követően a környezeti tényezők és a rendelkezésre álló eszközök csoportosításának lehetőségeit vizsgáltuk. Ezt követően pedig az egyes eszközcsoportok környezeti tényezőkre gyakorolt hatásával foglalkoztunk magyarországi példákon. Az eredményekre építve az eszközök és a hatásuk rendszerét foglaljuk össze az eszköz-hatás mátrixban. A logikai kapcsolatrendszer felvázolása után pedig a további kutatások során kidolgozandó és alkalmazható

¹ Lendvay Endre, PhD hallgató, Szent István Egyetem, Enyedi György Regionális Tudományok Doktori Iskolája (Gödöllő).

² Nagyné Molnár Melinda, PhD, egyetemi docens, Szent István Egyetem, Regionális Gazdaságtani és Vidékfejlesztési Intézet (Gödöllő).

mutatórendszer tekintjük át. Végül az alkalmazási és a további kutatási lehetőségeket vesszük számba.

2. A helyi gazdaságfejlesztés fogalma

A helyi gazdaságpolitika meghatározó célja a gazdaság fejlesztése. A látszólag egyszerű mondatot végiggondolva azonban felmerül néhány kérdés, amit érdemes tisztázni. Az első, az, hogy mit jelent a gazdaságfejlesztés? A rögtön utána következő, hogy valóban önmagában álló cél-e a gazdaságfejlesztés, vagy szélesebb összefüggésben lehet csak értelmezni?

A szakirodalomban sokféle megközelítéssel találkozunk. Syrett (1995) szétválasztja a gazdaságfejlesztés és a helyi gazdasági kezdeményezés fogalmát. Előbbi alatt érti az általános fejlesztési folyamatokat, míg utóbbi a vállalkozások létrehozását takarja. G. Fekete (2005) a gazdaságfejlesztésről szólva a térségben végbemenő változások alakulásába történő tudatos beavatkozásról beszél. Mezei (2006) szerint a fejlesztés a minőség javulását eredményező beavatkozás, melynek végső célja a lakosság életszínvonalának növelése. Véleményünk szerint, utóbbi definíció kiegészíthető azzal, hogy a fejlesztés végső célja nem csak az életszínvonal növelése, hanem adott esetben a fenntartása, vagy akár a csökkenés lassítása is lehet. Az életminőség javítását helyezi előtérbe Bartik (1996) és Čapkova (2005) is, melyet a munkahelyteremtés és a vállalkozásfejlesztés útján látnak elérhetőnek.

A fenti megközelítések számunkra együttesen értelmezhetőek: A gazdaságfejlesztés a környezetre gyakorolt hatás, melynek végső célja a helyi életminőség lehetőség szerinti javítása.

A következő kérdés, hogy vannak-e megfelelő eszközei a helyi önkormányzatoknak arra, hogy érdemi hatást gyakoroljanak a helyi gazdaság fejlődésére? Leegyszerűsítve: létezik-e egyáltalán helyi gazdaságfejlesztés, vagy csak a regionális folyamatok részeként értelmezhető? Péteri (1994) szerint a helyi önkormányzatoknak nincs lényeges hatása a gazdasági folyamatokra, ennek ellenére nézete szerint meg kell kísérelni a beavatkozást. Faragó (2004) ezzel szemben korlátozottnak ítéli a beavatkozási lehetőségeket olyannyira, hogy csak a piac nem megfelelő működése esetén látja indokoltnak.

A cikkben, a fentiek alapján arra keressük a választ, hogy a helyi önkormányzatok milyen eszközökkel, hogyan hathatnak a környezetükre, annak érdekében, hogy előmozdítsák a helyi gazdaság fejlesztését és ez által lehetőséget teremtsenek a jobb életminőségre.

3. Módszerek

Jelen tanulmány egy hosszabbra tervezett vizsgálati program része. Célunk a kutatási program teljes ívéről áttekintés készítése, így az egyes területek részletesebb vizsgálatára ez az írás nem terjed ki. Az érthetőség kedvéért viszont indokolt a munkarészeknél alkalmazott módszerek rövid áttekintése.

A kutatás során először az önkormányzatokra ható *környezeti tényezők* számbavétele és csoportosítása történik. Tekintettel arra, hogy a környezeti hatások elemzésére többféle általánosan elfogadott módszer létezik, ezek áttekintése után a vizsgálat jellegének leginkább megfelelő kiválasztása és a szektor jellegzetességeinek megfeleltetése látszott a legcélravezetőbb megoldásnak.

A következő sarkalatos kérdés, hogy az önkormányzatok *eszközrendszere* homogén-e, illetve, ha nem – ahogy azt feltételezzük – milyen szempontok alapján lehet őket csoportosítani. Tekintettel arra, hogy az önkormányzati működés hazánkban pontosan szabályozott, a jogszabályi környezet elemzése kielégítő eredménnyel járhat ezen a területen.

A *környezeti tényezők* és az *eszközök* áttekintése, valamint az eredmények feldolgozása lehetőséget ad arra, hogy a kutatás feltételezés-rendszerét felállítsuk.

Az *eszközök* hatásosságának célirányos vizsgálata első szinten esettanulmányok segítségével történik. A már ismert eredményű önkormányzati akciók/akciócsomagok elemzésével láthatóvá válik az *eszközök* hatása az egyes környezeti tényezőkre. Az eredmény ezen a szinten csak kvalitatív lehet, de a vizsgált esetek hatásmintázatának egybeesése lehetőséget ad némi súlyozásra is. A munkaszakasz eredményeképp az *eszköz*csoportok és a *hatásterületük* összerendelésével elkészül egy egyelőre hipotetikus *eszköz-hatás mátrix* (továbbiakban: mátrix).

Az *eszköz-hatás* mátrixban összefoglalt relációk igazolása kvantitatív módszerekkel a későbbiekben történik.

A kutatás záró kérdése, hogy matematikai modellezés lehetséges-e a mátrix segítségével. Ebben a munkaszakaszban a SMART³ kritériumrendszernek megfelelően kidolgozott indikátorokat rendelünk a mátrixhoz.

4. Eredmények

4.1. Az önkormányzatokra ható környezeti tényezők

Az önkormányzatok munkája nem szorítkozhat a pusztán gazdasági racionalitás képviselésére, ugyanakkor nem is nélkülözheti azt. A helyi gazdaságpolitika célja a helyi életminőség fenntartása és javítása, amelyhez nélkülözhetetlen a település értékeinek, hagyományainak megőrzése, a települési szolgáltatások magas szintű

³ SMART: angol betűszó, a Suitable, Measurable, Accesable, Realistic, Timely szavak kezdőbetűiből.

fenntartása, sőt lehetőség szerinti bővítése. A folyton változó feltételek között azok a települések tudnak sikeresek lenni, amelyek képesek alkalmazkodni a környezetükhöz. Ez az alkalmazkodás a környezeti tényezők vagy településükre gyakorolt hatásuk befolyásolása.

A környezeti tényezők szisztematikus áttekintését segíti a gazdasági életből ismert *PESTEL*⁴ *analízis* módszere. Az elemzés teljes képet ad a ható környezeti tényezőkről, bár alkalmazása az önkormányzati szektorban némileg eltér a forprofit szektorétól. A rendszer alkalmassá tehető tervezésre is, segítségével pontosabban meghatározhatók a kívánatos fejlesztési célállapotok. A fejlesztések kulcsterülete a helyi gazdaság, így felmerül a kérdés, hogy erre a területre tud-e hatással lenni, és ha igen, akkor milyennel a helyi közösség és választott vezetése. Véleményünk szerint, az önkormányzatoknak vannak hatásos eszközeik, melyeket megfelelően alkalmazva komoly eredmények érhetők el.

4.2. Szerepek és eszközök

Mindenekelőtt tekintsük át a helyi önkormányzatok gazdaságfejlesztésbe bevonható erőforrásait! A magyar önkormányzatok szerteágazó szereprendszerükből adódóan több eltérő karakterisztikájú *eszközrendszerrel* rendelkeznek. Ezek egymás hatását erősíteni és gyengíteni egyaránt képesek. Az eszközök rendezésére a meghatározóan eltérő viselkedést követelő, épp ezért gyakran zavart okozó önkormányzati szerepeket választottuk rendező elvnek. A vizsgálat során hét jól elkülöníthető szerepkört találtunk. Ezek a *politikai*, *tulajdonosi*, *normaalkotó*, *hatósági*, *piaci*, *foglalkoztató* és *kommunikátor* szerepek. Minden funkcióhoz más-más eszközök tartoznak, így természetesen a kapcsolódó eszközök hatóköre is eltérő. A zavart sok esetben az okozza, hogy az eltérő szerepekhez eltérő attitűd is kellene, hogy társuljon, amit viszont gyakran ugyanazon szereplőknek kellene megélni, ami emberileg és szakmailag egyaránt nehéz feladat. Az alábbiakban tekintsük át az egyes funkciókat és az ezekhez rendelkezésre álló eszközöket!

Az elsődleges szerep a *politikai*: A képviselőtestületre a helyi ügyek viteléhez szükséges hatalmat ruházzák a választók. Ezt a szerepet a település életét formáló stratégiák (IVS⁵, településfejlesztési és vagyongazdálkodási stratégia, közoktatási intézkedési terv, stb.) elkészítésénél éli meg leginkább a településvezetés, de ide tartozik a más településekkel való megállapodások (testvér-települési, társulási szerződések, EGTC⁶ alapítás) is. Nem feledkezhetünk meg a lobbiszerepről sem,

⁴ Betűszó, az angol Political, Economical, Social, Technological, Economical, Legal szavak kezdőbetűiből.

⁵ IVS: Integrált városfejlesztési stratégia.

⁶ EGTC: European Grouping for Territorial Cooperation, államhatároktól független szerveződése a településeknek.

mely fontos eleme a gazdaságfejlesztéshez szükséges tőke bevonásának, ahogy a helyi közösségekkel való kapcsolattartásról sem.

A *tulajdonosi* szerep természetesen fakad az előzőből, a közügyek intézéséhez hozzátartozik a közösség vagyonával történő gazdálkodás is. Ilyen feladat az önkormányzat tulajdonában lévő ingó és ingatlanvagyon, a társasági tulajdonrészek kezelése, és természetesen az ingatlanok karbantartása, fejlesztése is.

Ugyancsak a közhatalmi funkcióból vezethető le a *normaalkotó* funkció. Az önkormányzatnak lehetősége van, bizonyos esetekben pedig kifejezetett kötelessége a jogszabályalkotás. Ezzel a joggal élve születnek a helyi adókról, az állattartásról vagy a helyi építés szabályairól szóló rendeletek. Belátható, hogy ezek és még sok másik helyi jogszabály a helyi gazdaság működésére és optimális esetben a fejlődésére is közvetlen hatással lehet, tehát ez is egy hatásos eszköz a helyi politikum kezében.

A *hatósági* funkciók körébe tartoznak bizonyos árhatósági (víz és szennyvíz, távhő- illetve közétkeztetési térítési díj) kérdések és több, helyi felügyeleti ellenőrzési funkció. A *piaci* szerep oka az, hogy az önkormányzat egyszerre *szolgáltató és megrendelő*, így aktív részese a helyi piacnak. Megrendelője, beszállítója és versenytársa lehet a helyi vállalkozásoknak. A települések legtöbbször a legnagyobb *foglalkoztató* az Önkormányzat, ilyen formán a helyi munkaerőpiacnak is aktív részese. Végül, de nem utolsósorban az önkormányzat *kommunikátor*. Kommunikál a lakosság és a külső tényleges és reménybeli partnerek (vendégek, befektetők) felé egyaránt.

Belátható, hogy az ismertetett eszközrendszerek összefogott használata jelentős hatással lehet a helyi gazdaság működésére. Ugyanakkor az is látszik, hogy a koncepciótlan, vagy következtetlen alkalmazással az egyes eszközök egymás hatását gyengíthetik vagy akár teljesen ki is olthatják.

4.3. Tézisek

Az eddigiekhez kapcsolódó alapfeltevéseink a fentiek alapján a következők. Az önkormányzatok gazdaságfejlesztési célja a *helyi életminőség javítása*, melyet a *környezeti tényezők*hez való alkalmazkodás révén tudnak elérni. A településekre ható *környezeti tényezőket* lefedik a *PESTEL analízis* területei, melynek segítségével egyaránt meghatározható a pillanatnyi helyzet, a gazdaságfejlesztési célrendszer és fejlesztés eredményei is. A magyar önkormányzatok *szerteágazó szereprendszerükhöz* rendelten több eltérő karakterisztikájú, egymás hatását erősíteni és gyengíteni egyaránt képes eszközrendszerrel rendelkeznek, melyek rendszerszerű alkalmazásával elérhető az érintett település gazdaságának az előre rögzített célrendszer szerinti fejlődése.

4.4. A hipotézis mátrix megalkotása

A kutatás következő lépéseként az azonosított szerepek és az elért környezeti tényezők viszonyát elemezzük konkrét esetek bemutatásával. Olyan magyarországi példákat ismertetünk, melyek az eszközrendszerek együttes hatását szemléltetik. Az esetek egy részét csak hivatkozás-szerűen említjük, másokat részletesebben is kifejtve tárgyaljuk. Utóbbiak összefoglalása az 1. táblázat. (A szövegben a hatásterületeket külön nem emeljük ki.)

1. táblázat A vizsgált önkormányzati akciók hatásmintázata

Vizsgált példa	Önkormányzati funkció (eszköz)	Környezeti tényező (hatás)					
		Politikai	Gazdasági	Társadalmi	Infrastrukturális	Ökológiai	Jogi
Újfehértó Civil klaszter (x) CIBUFE (+)	Politikai	x +	x +	x +	x +	- +	x -
Beépítetlen telkek adója (x), Inárcs területfejlesztés (+)	Normaalkotó	- -	x +	x +	x +	x +	x +
Ózd gázmotor PPP (x), Közművagyon értékelés (+)	Tulajdonosi	- -	x +	- +	x +	- -	- -
Hatósági vízdíj (x) Településfejlesztési megállapodás (+)	Hatósági	x -	x +	x -	x +	x +	- -
Kazincbarcikai konyhák (x), helyi vízművek (+)	Piaci	- -	x +	x -	- +	- -	- -
Közmunka programok (x), Intézményi, GT-i foglalkoztatás(+)	Foglalkoztató	- -	x +	x +	x +	x +	- -
Sümeg (x) Szentendre (+)	Kommunikátor	x +	x +	x -	- -	- -	- -

Megjegyzés: Soronként két példát választottam, ezek hatásterületét rendre x-szel és +-szal jelöltem a táblázatban

Forrás: Saját szerkesztés

A kifelé irányuló *politikai eszközrendszer* alkalmazását láthatjuk a Budapesti 4-es metró körül kialakult lobbiharcban. Az eredmény vegyes, és érinti szinte az összes környezeti elemet, ahogy a hasonló okokból megvalósult infrastruktúra fejlesztések zöménél is tapasztalhatjuk.

Ennél szebb példa, a belső politikai eszközrendszer felhasználása a helyi szellemi tőke összefogására a Budakeszin megalakult Civilek Budakeszi Fejlődéséért (*CIBUFE*) formáció. Az informális közösség több éves munka eredményeképp egy településfejlesztési alapvetést tett le az asztalra, melyet a 2010-es választási időszakra települési minimumként minden számottevő politikai erő elfogadott. A dokumentum nyomán elindult a Buda-környéki Natúrpark szervezése és újabb lendületet kapott a Budakeszi Gyerekköztársaság gondolat is.

A kezdeményezés jelentősen befolyásolta a helyi politikai környezetet, felélénkítette a közéletet, a gazdasági szereplők és a civilek találkozása újabb lendületet adott több vállalkozásnak, illetve jó néhány el is indult a kezdeményezéshez kapcsolódóan.

Hasonlóan előremutató program Újfehértó kezdeményezésére az elmúlt két évben kibontakozó határon átvelő együttműködés (CBC⁷). A program nem csupán az önkormányzatokat érinti, hanem a civil szervezetekkel történő széleskörű együttműködésre is épít. A program részeként alakult meg több település civil szervezeteinek részvételével a *civil klaszter*. A kezdeményezés, úgy tűnik, fontos helyi politikai tényezővé válik, miközben lehetővé teszi a forprofit szervezetek találkozását is. Utóbbi kapcsán több üzleti együttműködés is kialakult, élénkült a lokális gazdaság. A kezdeményezés több infrastrukturális projekt hajtómotorja kíván lenni (csapadékvíz kezelés, út, határátkelőhely fejlesztés), alkalmazkodva a két résztvevő ország jogrendjében lévő különbségekhez is.

A *normaalkotó* funkció alkalmazására egyszerű példa egyes helyi adók elengedése, mely néhány kisebb településen (pl.: Komlóska, Megyer) hozott jelentős fellendülést. Számos vállalkozás létesített telephelyet és vált helyi adóalannyá a kedvezmény érvényesítése érdekében. Több helyen még az adó részleges „visszatérítését” is vállalta a település valós megrendelések formájában. Ez a „mini offshore” inkább valamiféle adópiaci rés felfedezése, mintsem átfogó gazdaságélénkítő koncepció, de a források bevonásának kétségtávolan hatásos és innovatív eszköze volt.

Másik példa lehet a nem mezőgazdasági célú, *beépítetlen telkek településfejlesztési célú adóztatása*. Ez a Budapesti agglomeráció több településén is alkalmazott módszer. Lényege, hogy a befektetési célú ingatlanbirtoklást így költségesebbé teszik, így serkentve a tényleges gazdasági hasznosítást. Ennek eredményeként helyi adókat (iparüzési adó, építményadó, kommunális adó) fizető vállalkozások települhetnek be, és személyi jövedelmet biztosító munkahelyek jöhetnek létre. A parlagon hagyott területek ápolása révén javul az ökológiai érték,

⁷ CBC: Cross Border Community.

kiépülhet a terület infrastruktúrája. A helyi adókról szóló rendelet ilyen alakítása így valódi helyi gazdaságfejlesztési hatással járhat. Meg kell jegyezni ugyanakkor, hogy a gazdasági válság körülményei között az intézkedés akár kontraproduktív is lehet. Esetenként nem elég tőkeerős tulajdonosoktól vonhat el forrást vagy kényszerítheti őket kényszer-értékesítésre az önkormányzat, ami lehetetlenné teszi a kis- és középvállalkozási szektor, a későbbiekben kicsit kedvezőbbé váló környezetben történő megerősödését és beruházásait az adott településen.

Az *eszközök hatásos kombinációjára* szép példa Inárcs, ahol az önkormányzati tulajdonú területek (tulajdonosi funkció) átminősítéséről (normaalkotó funkció), elő-közművesítéséről majd ipari, kereskedelmi célra történő értékesítéséről (piaci funkció) döntött a település önkormányzata. A felértékelt telkeket szép nyersséggel sikerült értékesíteni, a betelepült vállalkozások pedig hosszabb távon biztosítják a település működését. Hasonló, bár vegyes eredményt mutató konstrukció a több helyen PPP⁸ konstrukcióban megvalósult terület- vagy ingatlanfejlesztés (pl. tanuszoda program, kogenerációs távhő-infrastruktúra fejlesztés). Az említett programok az esetek nagy többségében a működési egyenleg romlását idézték elő (tanuszoda program: Bányaterenye, Cegléd, távhő: Ózd, Kazincbarcika). A rossz eredmény nem a PPP mint megoldás eleve rossz voltára, sokkal inkább a gyakran politikai nyomásra kialakult előnytelen szerződések és aránytalan haszon- és kockázatmegosztásra vezethető vissza, ami miatt több település (Szob, Gyál, Budakeszi) kihátrált a konstrukcióból.

A *hatósági funkció* alkalmazására több, inkább csak félig-meddig törvényes példát lehetne felsorolni, melyben az érintett önkormányzat bizonyos beruházások megvalósulását gátolta a település számára előnyös megállapodás létrejöttéig. Ezt a problémát oldotta fel a *területfejlesztési megállapodások* jogintézménye. A létrejövő szerződés az érintett terület fejlesztésén túl kötelezi a tulajdonost a településen végrehajtandó egyéb fejlesztésekre és adott esetben pénzbeli befizetésekre is. Ennek ellentételezéseképp az önkormányzat vállalja a területi besorolás beruházó számára kedvező irányú változtatását és a szükséges engedélyek olajozott kiadását. (Utóbbi megint csak a jogszerűség határmezsgyéje, de a vonatkozó jogszabályok legújabb változtatásai már kezelik ezt a kérdést, amikor a polgármesterek kezébe vétőjogot adnak egyes építéshatósági ügyekben.) Meglátásunk szerint, ezt az eszközrendszert inkább a helyi jogszabályok betartására lenne érdemes alkalmazni, de jelen körülmények túlmutatnak ezen az önkorlátozó értelmezésen. A megszületett jogszabályok kötelezettségeket és jogokat egyaránt keletkeztetnek, melyek betartásával kiszámítható befektetői környezetet teremthető, ami élénkíti a befektetési kedvet a településen.

⁸ PPP: Public-Privat Partnership.

Megfelelő példa lehet a hatósági jogosítványok alkalmazására a *hatósági vízdíjak* kérdése. A közszolgáltatás ára alapvetően befolyásolja a legtöbb környezeti tényezőt, egyedül talán jogi kivételével.

A *piaci* funkció helyi gazdaságélénkítő hatása nem szorul magyarázatra, ennek ellenére kifejezetten nehéz a helyi vállalkozások irányított megbízása. Ennek oka a lokális gazdaság versenyképességének korlátaiban keresendők: egy-egy országos lefedettségű vállalat méretgazdaságosságból fakadó versenyelőnye miatt gyakran sokkal kedvezőbb ajánlatot tud tenni, mint a helyi mikro- vagy kisvállalkozások. Ennek ellenére van példa, még vízmű-koncesszió elnyerésére is helyben (Szikszó). A helyi termelőktől történő *élelmiszer beszerzés* pedig semmilyen akadályba sem ütközik, és gazdasági, társadalmi hasznossága nehezen kérdőjelezhető meg. Több településen az önkormányzat versenytársként is megjelenik a piacon. Erre példa *Kazincbarcika*, mely a települési tulajdonban lévő, többnyire nagy kapacitású *konyhákra* építve a közétkeztetésen túl, éttermet is működtet és ételkiszállítást is vállal. A tevékenység komoly kihívást támaszt a helyi éttermeknek. Egészséges versenyt gerjeszt, némileg leszorítja az árakat, így a pozitív társadalmi hatás is vitathatatlan.

Az önkormányzatok meghatározó szereplői a munkaerő piacnak. Magyarország legtöbb településén az önkormányzatok a legfőbb *foglalkoztatók*. A *közmunka programok* sok embernek adnak munkát, megélhetést, és a település számára olcsó munkaerő megjelenésével több olyan cél is megvalósulhatott, ami a hagyományos keretek közt álom maradt volna. Az érintett települések közterületeinek állapota javult, a parlagfű-mentesítés hatásosabbá vált, és ha nem is tömegesen, de többen ezen az áttételen keresztül kerültek vissza tartósan a munka világába. A hagyományos *önkormányzati foglalkoztatási formák* (közalkalmazotti, köztisztviselői, munka törvénykönyve alá eső) hatásmintázata nem tér el a közmunkaprogramokétól, inkább a munka minősége, hatékonysága jobb ezeken a jobban megfizetett munkahelyeken.

A *kommunikátor* funkció helyi gazdaságélénkítő hatását mutatják a különböző település-marketing megoldások, melyek eltérő sikert mutatnak. Pozitív példa *Sümege* és a „várkapitány intézménye” – bár ebben az esetben településmarketingről kevéssé, sokkal inkább turisztikai attrakciómarketingről kellene beszélnünk. A település közelében lévő apró Megyer viszont mint egy Monarchia-korabeli falucska a „boldog békeidők” hangulatát idézve igyekszik sikeres település-marketinggel látogatókat csábítani a kialakított üdülőfaluba. Mérsékelt siker – bár meghirdetésekor úttörő kísérlet volt – a Budakeszi gyerekköztársaság, melyet a helyi politika viharai helyel-közzel elmostak, mégis születtek a program kapcsán gazdasági eredmények (Magyarország egyetlen gyermek könyvesboltja pl. helyben működik, sikeresen). *Szentendre* pozicionálása a nők városaként, viszont gyakorlatilag sikertelen volt, nem volt sem kellő akarat, sem kellő pénz a megfelelő eredmény eléréséhez, a nők számára kialakított szélesebb parkolóhelyek inkább csak marketing-gekként, mintsem településformáló erőként jelentek meg.

Az elmúlt időben egyre több település felismerte, hogy az egy-egy ötletszerű akció helyett átfogóbb, legalábbis egy-egy területet komplexen kezelő megoldásokkal érdemes a település gazdaságát fejleszteni. Ezek a programok túlmutatnak a jogszabályi kötelezettség miatt elkészült Integrált Városfejlesztési Stratégiákon. A már említett Inárcson kívül, ilyen programok indultak el Nagyvácsenyban (Kinizsi program), Süllysápon (Települési Értékközpont Rendszer), Újfehértón (Innovatív Foglalkoztatás-támogató Program), Budakeszin (CIBUFE - Települési Minimum Program).

5. Következtetések

5.1. Az eszköz-hatás mátrix

Mint láttuk a helyi gazdaságfejlesztés gyakorlatában ritka az eszközök és a hatásterületek egyértelmű megfeleltetése. Az alkalmazott eszközök tudatosan, vagy esetlegesen kialakult kombinációjának hatásmintázata változatos. A bemutatott és további vizsgált esetek eredményének összegzéseként készítettük el a *hipotetikus eszköz-hatás mátrixot* (2. táblázat). A mátrix egyes sorai az egyes önkormányzati funkciókhoz kapcsolódó eszközkészletet jelentik, az oszlopokban a PESTEL analízis vizsgálati területeit találhatjuk. A mátrix legfőbb előnye, hogy segít összegezni az empirikus vizsgálatok eredményeit. A „XX” erős összefüggés jelölésére szolgál, ahol pedig nem egyértelmű vagy érezhetően esetlegesebb az összefüggés, ott „x” jelölést alkalmaztunk. Ahol nem találunk érdemi hatást, azt „-” jellel jelöljük.

A táblázatot áttekintve megállapítható, hogy gazdaságélénkítési területen a legszélesebb körben alkalmazható eszközrendszer a *politikai és a normaalkotó*. Ez különösebben nem is meglepő, ha figyelembe vesszük, hogy a legszélesebb társadalmi, kapcsolati és a legerősebb akarat-kifejező eszközrendszerekről beszélünk. Némileg fókuszáltabb, és hasonló területeket érintő csoport a *foglalkoztató és a hatósági szerepkörhöz* kapcsolódó eszközrendszer. Meglátásunk szerint ez véletlen átfedés lehet, de érdemes a továbbiakban alaposabban végiggondolni, hogy valóban így van-e.

Hasonló területekre hat a piaci és a tulajdonosi szerep eszközkészlete. Ebben az esetben azonban; tekintve, hogy operatív gazdasági tevékenységekről beszélünk (vagyongazdálkodás, piaci részvétel) mélyebb összefüggés valószínűsíthető a hatásmintázatok hasonlósága között.

Kifejezetten fókuszálnak tűnik a *kommunikációs eszközök* hatásmintázata. Látható, hogy a kommunikációs eszközrendszer az infrastrukturális, ökológiai és jogi környezetre a vizsgált esetekben nem hatott jelentősen, ami némileg meglepő,

mivel egy-egy jól sikerült kommunikációs kampánnyal elképzelhetőnek tűnik a hatás ezekre a területekre is.

2. táblázat Az önkormányzati eszközrendszer hatásmintázata

Önkormányzati funkció (eszköz)	Környezeti tényező (hatás)					
	Politikai	Gazdasági	Társadalmi	Infrastrukturális	Ökológiai	Jogi
Politikai	xx	xx	xx	xx	x	x
Normaalkotó	x	xx	xx	xx	xx	xx
Tulajdonosi	-	xx	x	xx	-	-
Hatósági	x	xx	x	xx	xx	-
Piaci	-	xx	x	x	-	-
Foglalkoztató	x	xx	xx	xx	xx	-
Kommunikátor	xx	xx	x	-	-	-

Megjegyzés: „xx” – valószínűsíthető hatás, „x” – feltételezhető hatás,
„-” – nincs érdemi hatás

Forrás: Saját szerkesztés

5.2. Kvantitatív indikátorrendszer megalapozása

A kvalitatív összefüggés-elemzés után, a kutatás célja annak meghatározása, hogy az egyes mezőket/sorokat/oszlopokat milyen mutatószámokkal lehet jellemezni, hogyan lehet kvantitatívan meghatározni a rendszer pillanatnyi és kívánt állapotát, valamint a változásait. A további kutatás irányának meghatározása érdekében ezért megvizsgáljuk a matematikai modellezés lehetőségeit és korlátait. A mutatórendszer kidolgozásánál figyelembe kell venni a mutatók megfelelőségének szokásos feltételrendszerét (SMART). Az alkalmazott indikátoroknak alkalmasnak kell lenniük a vizsgált tulajdonság jellemzésére, mérhetőnek és hozzáférhetőnek kell lenniük, a felhasználandó adatoknak valósnak és aktuálisnak kell lenniük.

Az alkalmazható mutatókat a specifitásuk alapján csoportosíthatjuk:

- Aspecifikus mutatók (ASM): A helyi gazdaság állapotát vagy változásait jellemző karakterjegyek. Ezekkel a probléma az, hogy általuk sem a változások okai, sem a hatáspontok egyértelműen nem azonosíthatók.

- Eszköz-specifikus mutatók (ESM): Egy adott intézkedés hatására a bekövetkező változásokat mutatják, a hatáspontok azonban nem határozhatók meg pontosan általuk.
- Hatás-specifikus mutatók (HSM): Komplex intézkedés rendszer hatásmintázatának elemzésére alkalmas mutatók.
- Szelektív mutatók (SZM): Olyan mutatók melyek az egyes intézkedések és az egyes hatásterületi változások közötti megfeleltetésre alkalmasak.

A mutatórendszer áttekintését segíti a 3. táblázat.

Kíváncsú lenné a *szelektív mutatók* minél teljesebb körű rendszerének kidolgozása, amiben az ESM és a HSM mutatók kutatása segíthet, illetve ezek kombinálása megfelelő matematikai eszközök segítségével. Mindazonáltal úgy gondolom, hogy nem lehet reális és nem is indokolt cél egy 100%-osan specifikus mutatórendszer kidolgozása.

3. táblázat A mutatórendszer részei

Önkormányzati funkció (eszköz)	Környezeti tényező (hatás)			
	Politikai	Gazdasági	...	Eszköz-specifikus mutató (ESM)
Politikai	SZM _{PP}	SZM _{PG}	SZM _{PH}	ESM _P
Normaalkotó	SZM _{NP}	SZM _{NG}	SZM _{NH}	ESM _N
...	SZM _{EP}	SZM _{EG}	SZM _{EH}	ESM _{...}
Hatás-specifikus mutató (HSM)	HSM _P	HSM _G	HSM _{...}	ASM _I ASM _N

Megjegyzés: ASM – Aspecifikus mutató; ESM – Eszközspecifikus mutató;
HSM – Hatáspecifikus mutató; SZM – Szelektív mutató

Forrás: Saját szerkesztés

A 4. táblázatban a használható mutatók egy kísérleti összefoglalása látható. A későbbiekben tovább bővítendő a lista, majd minden képzett indikátort ellenőrizni kell a SMART szempontrendszernek megfelelően. A mutatók nagy részét 1000 főre vetítem (a települések közötti összehasonlíthatóság érdekében). A gazdaságfejlesztés hatását a mutatók idősoros elemzése mutathatja ki.

4. táblázat A településfejlesztés mutatórendszere

Típus	Kód	Leírás	Megjegyzés
ASM	M ₁	Egy főre eső átlagos jövedelem [Ft/fő]	A lakosság gazdasági erejét mutató indikátor
	M ₂	Önkormányzati bevétel/lakosság szám x 1000 [Ft/1000fő]	A települési önkormányzat gazdasági erejét mutató szám
	M ₃	Gazdasági szervezetek száma / lakosság száma x 1000 [db/1000fő]	Gazdasági aktivitásra utaló mutató
ESM	EP ₁	Képviselőtestületi (Kt.) határozatok és rendeletek száma/év [db]	A Kt. aktivitását jellemzi, a vizsgálat szempontjából kevésbé releváns
	EM ₁	Dologi +Fejlesztési kiadások / lakosság szám x 1000 [Ft/1000fő]	Az önkormányzat megrendelői potenciáljára utaló mutató
	EM ₂	Dologi-Közmű+Fejlesztési kiadások/ lakosság szám x 1000 [Ft/1000fő]	Mint fent csak korrigálva az igénybevett közmű költségekkel
	EK ₁	K-i honlap kattintás szám/év/ lakosság szám x 1000 [db/1000fő]	E-kommunikáció eredményessége
	EK ₂	K-i lap példányszám/év/ lakosság szám x 1000 [db/1000fő]	Nyomtatott médiahasználat intenzitása
HSM	HG ₁	Helyi iparüzési adó bevétel/ lakosság szám x 1000 [Ft/1000fő]	Helyi gazdasági szervezetek jövedelmezőségére utaló szám
	HT ₁		Adófizetők aránya
	HT ₂	Álláskeresők száma/munkaképes lakosság x 100 [%]	Foglalkoztatási adat
	H _{II}		
	HÖ ₁	Szelektíven gyűjtött szilárd hulladék /összes sz. hulladék x 100 [%]	
SZM	HÖ ₂	Közcsonornán elvezetett szennyvíz/szolgáltatott víz mennyisége x 100 [%]	Káros anyag kibocsátás
	SP _{P1}	Polgármester támogatásának változása	A fenntarthatóság miatt lehet érdekes
	SP _{GI}	Kp-i támogatások + ök-által elnyert pályázatok [Ft]	Lobby-erőt mutathatja
	SP _{T1}	Helyben működő civil szervezetek száma	A helyi társadalom aktivitására utal
	SP _{II}	Infrastrukturális beruházások [Ft]	A politikai akarat és érdekérvényesítő képesség hatása
	SN _{T1}	Helyi döntésen alapuló szociális kiadások	Szociális célokra szánt források

Típus	Kód	Leírás	Megjegyzés
		/összes működési kiadás [%]	arányát mutatja
	S_{NJ1}	Felülvizsgált helyi rendeletek száma/ összes helyi rendelet x 100 [%]	Jogalkotás és a jogalkotó rugalmasságát a mutató indikátor
	S_{TG1}	Önk. tulajdonú GT-k saját bevétele/ GT-k összes bevétele x 100 [%]	Kifelé irányuló szolgáltatásokon keresztül történő bevéeltermelés
	S_{TI1}	Infrastruktúra-fejlesztési beruházások /lakosságszám x 1000 [Ft/1000 fő]	1000 főre jutó infrastruktúra fejlesztési összeg
	S_{HG1}	HIPA bevétel/HIPA kivetés x 100 [%]	Hatósági adóbeszedés eredményessége
	S_{FT1}	Közfoglalkoztatottak száma / álláskeresők szám x 100 [%]	Közvetlen, szociális célú foglalkoztatás eredményessége

Forrás: Saját szerkesztés

6. Összegzés

A helyi gazdaságfejlesztés kulcskérdése, hogy melyek az önkormányzatokra ható *környezeti tényezők*, és miként működnek. Ugyancsak fontos kérdés tisztázni az önkormányzatok *eszközrendszerét*. E tanulmány egyik célja az volt, hogy bemutassa, miként kapcsolódik össze e két meghatározó elem: azaz miként építhető fel egy használható önkormányzati eszköz - hatás mátrix. A tanulmányban bemutattuk azt is, hogy ez mire is való. Az eszköz-hatás mátrix mutatórendszerének kidolgozásával a módszer alkalmassá tehető gyakorlati célokra a területi tervezésben, a potenciálok elemzésében. E tanulmányban kísérletet tettünk arra is, hogy egy elvi mutatószám-rendszert dolgozzunk ki, ami alapja lehet egy részletesebb indikátortáblának. Az indikátorrendszer segítségével mérhetővé válik az egyes gazdaságfejlesztési akciók eredményessége és még komplexebben kutathatóvá válik az eszközök egymásra gyakorolt hatása. Az eszköz-hatás mátrixot hosszabb távon érdemes alkalmassá tenni a kívánt célállapot modellezésére (célmátrix) és a kidolgozott intézkedéscsomagok várható hatásainak prognosztizálására.

Felhasznált irodalom

Bartik, T. J. (1996): Strategies for Economic Development. In Aronson, J. R. – Schwartz, E. (eds): *Management Policies in Local Government Finance*. International City/County Management Association, Washington D.C., pp. 287-311.

- Čapková, S. (2005): Local Government and Economic Development. In Čapková, S. (ed.) *Local Government and Economic Development*. Open Society Institute, Budapest, pp. 1-19.
- Faragó L. (2004): A közösségi (területi) tervezés szerepe a gazdaságfejlesztésben. In Pálné Kovács I. (szerk.): *Versenyképesség és igazgatás*. MTA RKK, Pécs, pp. 57-66.
- G. Fekete É. (2005): *Vidékpolitika*. Oktatási segédanyag a vidék- és helyi fejlesztés tárgyhoz. Miskolci Egyetem Világ- és Regionális Gazdaságtan Intézet, Miskolc.
- Mezei C. (2006): A helyi gazdaságfejlesztés fogalmi meghatározása. *Tér és Társadalom*, 4, pp. 85-96.
- Péteri G. (1994): A vállalkozó önkormányzattól a helyi gazdaságfejlesztésig. *Comitatus*, 1, pp. 14–20.
- Syrett, S. (1995): *Local Development: Restructuring, Locality and Economic Initiative in Portugal*. Ashgate Publishing Company, Avebury.